



Humanitaire

Enjeux, pratiques, débats

19 | Été 2008

L'Europe humanitaire en question(s)

La « saine distance » entre acteurs armés et ONG : une exigence à défendre auprès de l'UE

Jérôme Larché



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/457>

ISBN : 978-2-918362-37-1

ISSN : 2105-2522

Éditeur

Médecins du Monde

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2008

ISSN : 1624-4184

Référence électronique

Jérôme Larché, « La « saine distance » entre acteurs armés et ONG : une exigence à défendre auprès de l'UE », *Humanitaire* [En ligne], 19 | Été 2008, mis en ligne le 15 octobre 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/humanitaire/457>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

La « saine distance » entre acteurs armés et ONG : une exigence à défendre auprès de l'UE

Jérôme Larché

- 1 **La lecture des contextes dans lesquels évoluent les acteurs humanitaires européens s'est profondément modifiée ces dernières années, notamment avec l'augmentation des terrains d'urgences complexes et de catastrophes, qu'elles soient naturelles ou induites par l'homme. Ces acteurs sont confrontés de multiples façons aux militaires, que ces derniers appartiennent à des opérations de maintien ou d'imposition de la paix onusiennes, à des forces armées étatiques - y compris européennes -, à des groupes armés nonétatiques ou qu'ils travaillent pour des sociétés de sécurité privées (les SSP, équivalent de l'acronyme anglais « PSC »), dont plusieurs sont basées en Europe.**
- 2 Les relations civilo-militaires constituent donc aujourd'hui une problématique d'importance pour les ONG européennes, aussi bien en termes de positionnement politique que de gestion opérationnelle. Dans ce contexte de changement, les ONG ont pour l'instant plutôt manqué de cohérence et de lien auprès des différentes instances de l'Union européenne (UE), pour mener un travail de plaidoyer efficace contre les velléités humanitaires des militaires. Depuis 2003, le collectif d'ONG européennes VOICE est pourtant présent sur cette problématique. Ce travail collaboratif s'est accentué en 2007, notamment à travers la mise en place du « VOICE Working Group on EU civil-military relations », auquel participe Médecins du Monde.

Place des actions civilo-militaires pour les Etats européens

- 3 Depuis la fin des années 1990, les actions civilo-militaires (ACM) sont devenues l'une des fonctions majeures des opérations extérieures menées par les armées occidentales¹, notamment en Europe. La doctrine ACM française a été révisée en 2005 et emploie désormais la terminologie anglosaxonne de « CIMIC » (*Civil-Military Cooperation*), utilisée également dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN. Cette nouvelle expression se réfère notamment à plusieurs textes de référence (« lignes directrices d'Oslo » de mai 1994, le guide ONU/UE sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en soutien des activités humanitaires des Nations unies dans le cas d'urgence complexe de mars 2003) et, bien sûr, au concept de sortie de crise, auquel il est étroitement lié.
- 4 La nouvelle doctrine de coopération civilo-militaire française est définie, par exemple, comme « la fonction opérationnelle destinée à améliorer l'intégration de la force dans son environnement humain, afin de faciliter l'accomplissement de sa mission, le rétablissement d'une situation sécuritaire normale et la gestion de la crise par les autorités civiles (administration, action humanitaire, reprise économique...). Le soutien apporté aux acteurs civils ne doit jamais compromettre l'accomplissement de la mission. Les activités qu'il entraîne sont transférées aux acteurs civils aussi tôt que possible »². De plus, il semble que le gouvernement français souhaite intensifier ses actions civilomilitaires, en lien avec des entreprises nationales, notamment dans les phases de reconstruction³.
- 5 La plupart des « policy strategies » et des « guidelines » des ONG se concentrent sur les forces de maintien de la paix bien que, dans certains contextes, les forces internationales soient devenues des forces d'imposition de la paix, voire des parties engagées au conflit (Irak, Afghanistan). L'OTAN a, d'autre part, majoré son rôle dans la réponse aux catastrophes naturelles et même si les ONG reconnaissent l'importance de cette réponse en cas de « dernier recours », l'intérêt de l'OTAN est aussi de promouvoir ces opérations conçues pour « gagner les cœurs et les esprits ». Toutefois, les critères développés par l'OTAN pour justifier la coopération avec les ONG, à savoir cohérence, efficacité, efficience et subsidiarité, sont assez différents des principes humanitaires défendus par ces mêmes ONG⁴.
- 6 En opération extérieure, les forces armées estiment que leur action est complémentaire de celle des humanitaires. Mais il existe une forte méconnaissance des cultures réciproques entre travailleurs humanitaires et militaires. Pour les organisations humanitaires présentes, les militaires doivent mieux prendre en compte et respecter les mandats et modes d'intervention des ONG.

Une position européenne paradoxale

- 7 Depuis le Tsunami, l'Union européenne a développé d'importants efforts dans la réponse aux crises, en impliquant notamment le déploiement de la protection civile et en renforçant les capacités militaires d'intervention sur les terrains de crises, multipliant ainsi les occasions de côtoyer les acteurs humanitaires. La relation « CIVMIL » est donc

devenue une priorité, notamment pour le commissaire européen aux Affaires humanitaires, Louis Michel, qui a initié en juin 2007 une commission dédiée à la réflexion sur les problématiques humanitaires et notamment les relations entre militaires et humanitaires.

- 8 Les *guidelines* d'Oslo (catastrophes naturelles) et du MCDA (*Military and Civil Defense Assets*) ont été rédigés pour clarifier l'engagement des militaires lors des contextes d'urgences. Le déploiement récent de la force militaire européenne au Tchad (EUFOR) a montré toutefois que les militaires souhaitaient être désormais associés à des activités traditionnellement « humanitaires et civiles », comme la gestion de l'eau et de l'assainissement. La gestion du recours aux éléments à la fois civils et militaires, de la protection civile, est également un sujet de préoccupation. Ainsi, les Etats membres de l'UE ont récemment essayé de modifier les *guidelines* d'Oslo, qui régule l'action de la protection civile. De plus, même si sa coordination à l'échelle européenne, est du ressort de la DGRELEX (Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne), les positions respectives des Etats membres et de la DG-ECHO sont primordiales dans sa déclinaison opérationnelle.
- 9 Les actions civilo-militaires prônées par de nombreux pays occidentaux ne sont souvent là que pour « créer un environnement favorable à la force »⁵. Le développement des « équipes de reconstruction provinciales » (*Provincial Reconstruction Teams-PRTs*) par les armées occidentales en Irak et en Afghanistan a parfois empêché les populations locales, comme les groupes armés locaux, de faire la différence entre l'action humanitaire des ONG et les actions de renseignement des PRTs. Pour ne pas brouiller la perception, et maintenir un lien de proximité avec les populations, les ONG françaises présentes en Afghanistan, dont MdM, demandent donc une séparation claire entre soutien militaire et aide à la reconstruction. Dénonçant l'effet parfois contre-productif des « projets à impact rapide » (QIP) mis en œuvre par les PRTs, elles soulignent aussi que « les populations afghanes semblent montrer une certaine lassitude, sinon une animosité, vis-à-vis d'une certaine forme de présence militaire étrangère... du fait de la durée même de la présence des forces internationales, mais aussi du fait des dégâts collatéraux commis »⁶.
- 10 Pour autant, les militaires et les humanitaires se retrouvent, *de facto*, présents simultanément sur de nombreux terrains et doivent apprendre à se côtoyer. Il est donc indispensable que les humanitaires mettent en avant, dans une posture pragmatique, les principes (humanité, indépendance, impartialité et neutralité opérationnelle) qui sous-tendent leur action, et que les militaires considèrent que leur rôle n'est pas de se substituer à l'aide humanitaire, mais de remplir le mandat opérationnel qui leur a été confié par des autorités politiques. Cette nécessaire séparation des rôles est primordiale notamment sur les terrains de conflits où l'interdépendance est de mise, et où un brouillage des perceptions retentira aussi bien sur la sécurité de tous (et surtout sur celle des acteurs non armés qui deviennent ainsi des *soft targets*), que sur l'accès aux populations vulnérables, majorant la réduction d'un espace humanitaire déjà fragilisé.
- 11 Cette clarification doit se traduire à la fois par des éléments techniques (échanges de bonnes pratiques entre ONG au niveau national et international, dialogue raisonnable entre ONG et militaires, procédures internes, stratégie du « *last resort* », etc.) mais aussi par un positionnement réaffirmé sur la « saine distance » qui doit exister entre militaires et humanitaires.

- 12 De plus, le Consensus humanitaire européen, récemment publié, et fruit d'une large approbation par le Conseil et les représentants des Etats membres, la Commission européenne et le Parlement européen, stipule avec clarté que « l'aide humanitaire de l'Union européenne n'est pas un outil de gestion des crises »⁷. Cette prise de position supranationale rejoint parfaitement les préoccupations et les revendications d'un grand nombre d'ONG humanitaires, dont Médecins du Monde. La déclaration du ministre français de la Défense⁸, Hervé Morin, sur le décès « en mission humanitaire » d'un soldat des forces spéciales françaises, à la frontière soudano-tchadienne, est donc particulièrement préoccupante. En effet, la qualification « humanitaire » ne correspond ni aux engagements ni au mandat de l'EUFOR, auquel appartenait ce soldat. Au contraire, elle tend à aggraver la confusion entre l'action militaire et humanitaire dans ce contexte tchadien en particulier, et sur l'ensemble des zones de conflits en général. Pour lever la confusion et les interrogations sur la position réelle de la France à la veille de sa présidence de l'Union européenne, une correction sémantique et une clarification politique s'imposent de toute urgence. Les ONG humanitaires devront donc veiller à l'application de ce Consensus sur le terrain, notamment lorsque des forces militaires européennes seront présentes, pour continuer à remplir leur mandat avec efficacité, et ce dans le respect des principes de l'action humanitaire.

Les firmes privées de sécurité : une présence effective, des risques objectifs

- 13 Aujourd'hui, les entreprises de sécurité privées ont succédé aux « mercenaires » artisanaux, et leur poids est devenu considérable. Au Royaume-Uni, par exemple, il s'agit d'une activité en pleine expansion, évoluant dans le cadre des modifications structurelles du marché de la sécurité⁹ de l'après-11 Septembre. Cette industrie s'organise en Europe comme aux Etats-Unis, pour offrir un visage plus présentable, celui d'un mercenariat éthique, responsable, obéissant bien sûr aux lois du marchés, mais conscient d'intervenir sur des zones sensibles. Pour preuve de cette quête de respectabilité, cette industrie de guerre entend maintenant être celle de « la paix et de la stabilité ». Elle a désormais ses publications, ses instituts de recherche et affirme que la plupart des SSP respectent les codes de conduite éthique, que ce soient celui de l'International Peace Operations Association (IPOA) ou de la British Association of Private Security Companies (BAPSC)¹⁰. Le lobbying intense mené par ces deux associations sur la nécessité d'une intervention du secteur privé lucratif dans les environnements de conflits et post-conflits porte progressivement ses fruits, puisqu'un nombre croissant d'Etats, d'organisations internationales, mais aussi d'ONG humanitaires font appel à leurs services¹¹. A l'échelle européenne, il n'existe aucun mécanisme satisfaisant de régulation pour l'activité des SSP, et notamment l'« exportation » de services telle l'expertise militaire. L'obligation pour les SSP de respecter le droit international humanitaire, et les conditions légales nécessaires pour sanctionner d'éventuelles violations, sont également deux sujets de préoccupations prioritaires, d'autant plus que même les responsables de la DG-RELEX reconnaissent « qu'il est inévitable que l'Union européenne continuera à utiliser des SSP dans le futur... car elles font partie de l'architecture permanente. »¹²
- 14 Le risque d'une privatisation extensive et lucrative du maintien de la paix se profile et devient réel. Outre les forces du marché qui possèdent leur dynamique propre, plus inquiétante est la passivité – voire la complicité – d'une partie de la classe politique et du

milieu militaire face à cette évolution. Un discours de principe ne suffit plus face à cette (pas si) nouvelle tendance lourde, pour défendre le caractère régalien et multinational des forces de maintien de la paix, et leur strict contrôle onusien. Il nous faut – ONG et organisations internationales militant pour les principes d'intervention énoncés précédemment –, développer collectivement un discours pragmatique, avec tous les acteurs en présence, et faire des propositions concrètes visant à réguler et limiter les activités de ces SSP. Il faut néanmoins reconnaître que de plus en plus d'ONG utilisent leurs services, pour des raisons logistiques, d'analyse de contexte ou de sécurité. Certaines, comme *International Medical Corps*, n'hésitent même plus à être utilisées comme arme publicitaire par des entreprises de l'IPOA, telle Agility¹³. Les ONG doivent donc dégager à la fois un discours de principe, développer un certain pragmatisme opérationnel, et mettre en place des stratégies de plaidoyer envers tous les acteurs publics et privés impliqués dans cette problématique. L'intense promotion pour un capitalisme libéral dans le domaine des opérations de la paix se base sur les résultats d'un travail d'analyse sur le rôle et les insuffisances actuelles des Nations unies, qui pointe la très faible contribution des pays occidentaux dans les effectifs des forces d'interposition et de maintien de la paix, hormis la FINUL au Liban¹⁴. De façon cynique, le groupe de lobby des SSP s'interroge sur les motivations principales de certains pays, sous-entendant qu'il pourrait s'agir d'un mercenariat d'Etat et que le rejet actuel des compagnies privées dans les opérations de maintien de la paix est lié à une « aversion irrationnelle », qui doit nous faire sentir coupables puisque « le maintien de la paix en souffrira »¹⁵. Néanmoins, il paraît important de souligner que le développement économique nécessaire pour améliorer la situation des personnes vivant dans des zones de conflits (ou de post-conflits) n'implique pas que « les pauvres représentent un marché latent pour les biens et les services... [ni que]... l'engagement actif des entreprises privées au bas de la pyramide est un élément critique pour créer un capitalisme inclusif... »¹⁶.

- 15 On pourrait également tenter une lecture sociologique des conséquences de l'extension des SSP. En effet, en dehors de l'aspect strictement opérationnel, cette implication de plus en plus forte des SSP pourrait se traduire aussi par une « altération » des pratiques de sécurité (incluant également celles des Etats). Cette perspective de modification de comportements et de normes, théorisée par Foucault¹⁷ sous la dénomination de « gouvernementalité néo-libérale », est illustrée par exemple avec la présence de SSP comme DynCorp, Pacific Architects and Engineers (PAE), et Medical Support Solutions au Darfour¹⁸. Ce désengagement des Etats, appuyée par un fort lobbying des SSP et parfois, involontairement, par les insuffisances étatiques (et interétatiques), crée une dépolitisation des processus de « violence autorisée », limitant par là-même la possibilité d'une contestation publique et citoyenne. De plus, les SSP tendent à devenir les néo-experts de contextes complexes, comme au Darfour, critiquant ouvertement non seulement le rôle mais aussi le mandat des forces de l'Union africaine, en développant le type d'argumentation suivant : « *Envoyer 10 000 hommes de troupes des Nations unies au Darfour ? Une perte colossale d'argent. On ne crée pas la sécurité et la paix en envoyant des gens encore plus médiocres et non impliqués. Mille à deux mille « contractants » professionnels pourraient réaliser ces mêmes opérations de stabilité, permettant aux agences des Nations unies et aux ONG de mener en sécurité leurs interventions en post-conflit.* »¹⁹. Même si pour l'instant, les forces armées restent sous contrôle des Etats, on peut noter une dérive dans les fonctions de support que ces SSP sont censés jouer. Ainsi, le Département d'Etat américain a signé un contrat avec PAE pour superviser

les enquêtes concernant les violations des droits de l'Homme au Soudan, sous la forme de *Civilian Protection Monitoring Team*²⁰. Un rapide rappel de l'implication logistique directe de PAE dans le programme Phénix de la CIA au Sud-Vietnam²¹ peut laisser songeur sur la crédibilité de ce choix...

- 16 Dans cette perspective, les positions à venir de l'Union européenne sur la régulation et la limitation (ou non) du champ d'action des SSP seront primordiales, déterminant aussi les stratégies de plaidoyer futures des acteurs humanitaires.
- 17 La relation entre les ONG et les forces armées (étatiques ou privées) correspond aujourd'hui à une réalité incontournable, à des interactions possiblement négociables, et nécessite le respect indispensable d'une saine distance. Cette relation interpelle toutefois plus largement les ONG, à la fois sur la perception et la réalité « d'universalité » de leurs principes mais aussi sur leur futur champ opérationnel dans un espace humanitaire directement concurrencé par des acteurs aux mobiles et aux principes très différents qui, progressivement, dépolitisent les processus de « violence autorisée ».
- 18 Coïncées entre des questionnements internes majeurs, des Etats à la recherche d'une dimension humanitaire pour légitimer leurs opérations extérieures, des entreprises utilisant la responsabilité sociétale comme possibles paravents pour masquer la recherche de profits, et la tendance lourde d'une gouvernamentalité néo-libérale, les ONG humanitaires telles que Médecins du Monde n'ont plus le choix. Elles doivent aujourd'hui se rassembler, affirmer leurs positions de principe tout en évoluant dans leurs pratiques, et développer des stratégies adaptées de plaidoyer.

NOTES

1. Lire dans ce numéro le texte précédent de Sami Makki.
2. Document n°262/DEF/EMA/ EMP.1/NP du 3 mars 2005, intitulé « Concept et doctrine Interarmées de la coopération civilomilitaire PIA 09.100 ».
3. Entretien récent de l'auteur avec un responsable de la direction des Affaires stratégiques du ministère de la Défense.
4. Rapport de Laure Borgomano-Loup, Collège de Défense de l'OTAN, mars 2007 ; lire également, de Laure Borgomano-Loup, l'article tiré de ce rapport : « L'OTAN et les ONG, histoire d'amour ou mariage de raison ? », *Humanitaire*, n°17, été 2007.
5. Entretien récent de l'auteur avec un haut gradé de l'armée française.
6. Colloque, 22 mai 2008 « La société afghane : quelles dynamiques ? ». Synthèse des recommandations formulées par les ONG françaises présentes en Afghanistan.
7. Consensus humanitaire européen – Partie 1, chapitre 2, paragraphe 15, *Journal officiel de l'Union européenne* (30/01/2008).
8. Communiqué de presse du 7 mars 2008.
9. Bearpark A. et Schulz S. (2007). "The regulation of the private security industry and the future of the market" in : Simon Chesterman and Chia Lenhardt, *From Mercenaries to Market : The rise and regulation of Private Military Companies*. Oxford University Press 2007.
10. IPOA www.ipoaonline.org ; BAPSC - www.bapsc.org.uk

11. C. Spearin « Humanitarian NGO and international PSC : the “humanitarian” challenges of mouldering a marketplace”. *Geneva Centre for the democratic Control of Armed forces. Policy Paper* n° 16. 2007 ; p 5.
 12. Conférence « Security and Defense Agenda », Bruxelles, décembre 2006.
 13. *Journal of International Peace Operations*. www.peaceops.com Jan-Fev 2008.
 14. A ce jour, la proportion d'occidentaux déployés sur l'ensemble des missions de maintien de la paix des NU est de 11%. En effet, la FINUL compte plus de 60% de personnel occidental sur les 12 455 soldats présents, ce qui représente 85% des troupes occidentales déployées dans des missions des NU.
 15. JJ. Messner. *Journal of International Peace Operations*. www.peaceops.com Jan-Fev 2008.
 16. CK Prahalad, *Journal of International Peace Operations*, www.peaceops.com
 17. Foucault M., « Naissance de la biopolitique », Cours au Collège de France (1978- 1979).
 18. A. Leander et R. van Munster, « Private security contractors in darfur : reflecting and reinforcing neo-liberal governmentality », Copenhagen Business School, 2006.
 19. Chris Taylor, Blackwater 2005.
 20. Chatterjee P. “Darfur Diplomacy : Enter the contractors”. www.corpwatch.org 2004.
 21. Programme Phénix : programme de centre d'interrogation provincial très controversé mené par la CIA au Sud-Vietnam en 1964.
-

RÉSUMÉS

L'auteur dénonce les risques, pour les ONG, de voir transposée en Europe la stratégie américaine d'intégration de l'humanitaire dans le dispositif diplomatique et militaire. Il pointe en particulier le rôle préoccupant des officines privées de sécurité.

INDEX

Mots-clés : Acteur humanitaire, Union européenne (UE)

AUTEUR

JÉRÔME LARCHÉ

Jérôme Larché est médecin, délégué aux missions internationales et membre du conseil d'administration de Médecins du Monde. Contact : jlarche@club-internet.fr